BP-214E

Backgrounder

DOMESTIC GRAIN POLICY AND THE GATT

Sonya Dakers
SCIENCE AND TECHNOLOGY DIVISION

July 1989

Library of Parliament
Bibliothèque du Parlement

Research Branch

90-05361/

The Research Branch of the Library of Parliament works exclusively for Parliament, conducting research and providing information for Committees and Members of the Senate and the House of Commons. This service is extended without partisan bias in such forms as Reports, Background Papers and Issue Reviews. Research Officers in the Branch are also available for personal consultations in their respective fields of expertise.

© Minister of Supply and Services Canada 1990

Cat. No. YM32-2/214E

ISBN 0-660-13491-8

CE DOCUMENT EST AUSSI
PUBLIÉ EN FRANÇAIS

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

TABLE OF CONTENTS

Page

CANADA'S GRAIN POLICY LEGACY 1

MEETING THE GATT OBJECTIVES 4

NEW DIRECTIONS 7

A. Adapting Existing Policies 7

B. Designing Acceptable New Policies 11

CONCLUSIONS 16

BIBLIOGRAPHY 18

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

DOMESTIC GRAIN POLICY AND THE GATT

CANADA'S GRAIN POLICY LEGACY

Most of Canada's grain policies were designed in the early 1970s to encourage production in order to respond to world food shortages. These policies remain in place, even though for the most part global food production in the 1980s has tended to exceed consumption.(1) High levels of world grain production and stocks, coupled with weak demand, have reduced prices so that in real terms, prices of wheat and barley declined by 58% and 49% respectively during this decade.(2)

Despite these market indications, price support systems, especially within the U.S. and the E.E.C. (European Economic Community), disguised the need for production cutbacks. Similarly, even though Canada has relied more on income stabilization, deficiency payments and transportation assistance than on price supports, such payments to the grains and oilseeds sector in this country have risen from an average of 4% during the period 1981-84 to 37% of gross receipts in 1987. Any visible production declines in Canada can be traced to natural causes.

Now Canada finds it must re-evaluate its domestic grain assistance policies in the light of the present global grain situation and GATT (General Agreement on Tariffs and Trade) proposals to relieve it. One of the major objectives of the Uruguay Round of GATT negotiations is

---

(1) Saskatchewan Wheat Pool, Issues and Options 1988-89, Background Discussion Paper, Fall 1988, p. 2.

(2) Canada West Foundation, Hard Times, Hard Choices: The Prairie Grain Economy in Transition, September 1988, p. 7.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

agricultural trade reform. Reforms are largely directed at reducing trade distortions caused by domestic and export subsidies and improving access by limiting tariff and non-tariff barriers. Canada generally supports these reforms. Because 80% of this country's grain production is exported (compared to about 40% in the U.S. and 20% for the E.E.C.), Canada is particularly vulnerable to any international subsidies operating in its overseas grain markets. Also, Canadian governments have limited fiscal capacity to compete in export subsidies.(3)

The role of subsidization and how it is defined - a central feature of the GATT talks - raises queries about government intervention in agriculture and the nature of assistance to offset production or market risk, and crop failure.

The problem is that producers of primary agricultural commodities periodically experience uncontrollable and sudden changes in production conditions, costs and market prices. Assistance such as price support and stabilization has been developed to provide a safety net to producers, to help stabilize the agricultural and food sector, and to maintain farm income. The Canadian government is reluctant to stop providing protection to offset production and market risks as long as it does not distort international trade, on which Canada is so dependent.

Given that market forces will continue to dictate the direction of the agricultural economy, governments cannot hope to alter that direction substantially or to counter an economic cycle. The dilemma remains - government can attempt to mitigate to some degree the adverse impact of market changes but if this delays or prevents market responses, is it desirable in the long run? As well, in designing these support programs to combat the income problem, not much thought has been given to what they prompt other countries to do or what their impact may be on other businesses dependent on a healthy prairie agriculture.(4)

---

(3) Ibid., p. 3.

(4) Economic Council of Canada, Au Courant, "Conference on Prairie Agriculture - The Future of Prairie Agriculture," Vol. 9, No. 1, 1988, p. 7.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Adjustments to make existing programs more responsive to the growing competitiveness of the international market and to particularly adverse climatic circumstances have been under discussion in this country for the best part of the 1980s.

In the meantime, the severity of the situation in the grains and oilseeds sector over the past three years has led to massive government assistance, mostly of an ad hoc nature, to meet both natural and price disasters. Designed with the expectation that prices will eventually rebound, interim assistance is based on the assumption that it will tide producers over until a more satisfactory economic equilibrium is reached. Ad hoc assistance to relieve the severe drop in income experienced by prairie farmers cannot, however, correct the structural imbalance of too much productive capacity worldwide. On the one hand, if a country like Canada cuts back production without other countries doing so, it might suffer long-term loss of market share.(5) On the other hand, if production is maintained, prices will not rebound, prolonging the difficulty in the sector. Even if desired structural adjustments do occur with an accompanying new price equilibrium, government intervention may not necessarily direct excess resources into productive activity.(6)

Ad hoc programs may put money directly into the hands of farmers, thereby giving a lift to the sagging rural economy. However, while general areas of disaster can be identified, it is virtually impossible to direct the help to those individuals with the greatest loss. The uncertainty of whether or not the program will be implemented also tends to discourage long-term planning. This approach as well places unexpected demands on government budget resources.(7)

---

(5) P. Finkle and W. Hartley Furtan, Net Farm Income Insurance: A New Direction for Farm Policy, Paper presented at the symposium "Decoupling: The Concept and Its Future in Canada," Ottawa, 11-12 February 1988, p. 3.

(6) Ibid., p. 4.

(7) Canada, First Ministers' Conference - November 1985, Final Report of Working Group on Disaster Relief, August 1986, p. 2.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

It is not only ad hoc programs that are coming under scrutiny. Many of the ongoing programs appear to have outlived their usefulness. Researchers have found for instance that one of the more successful of the grains and oilseeds programs, the Western Grain Stabilization Program (WGSP), has had the unintended effect of increasing feed grain prices in western Canada and consequently reducing the viability of Canadian livestock production.(8)

Each of such programs was introduced to provide protection of a different sort, either weather-related or to counter income variability. The basis for and level of payment vary regionally and the different programs are not necessarily integrated. There needs to be general agreement among producers on the desirability of government intervention to meet present circumstances and whether it should be targeted or universal. Should this country's plethora of agricultural programs be replaced by one policy? Can one policy be designed that will suit requirements of regions and diverse commodities? What criteria should dictate the form of federal government assistance?(9)

Any proposed changes to domestic programs must obviously conform to international criteria coming out of the present GATT Round. The next section looks at these requirements and examines changes in process to existing programs as well as proposals for new programs.

MEETING THE GATT OBJECTIVES

There is a growing international consensus that agricultural trade is in disarray and that subsidy levels are out of hand. Worldwide, countries are reported to be providing a combined total of U.S. $250 billion annually in farm support. These trade difficulties, fuelled by large budget deficits, are encouraging governments to seek programs which are more appropriate and less costly, bearing in mind the need to retain

---

(8) Economic Council of Canada, Au Courant, Vol. 9, No. 1, p. 7.

(9) Canada West Foundation (1988), p. 23.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

acceptable farm income levels. At issue is the need for all countries to reorient their policies in order to reduce gradually all forms of direct and indirect output-related support. Also needed are urgent actions to strengthen discipline in international trade practices and to improve the balance in agricultural markets.

The multilateral trade negotiations have encouraged a domestic policy examination which focuses on giving support to producers directly, instead of indirectly through the commodities they produce. The 1988 drought has added urgency to the examination of support policies and has directed concern to the adequacy of the disaster relief programs and the need for a national disaster response that is more than ad hoc.

In the event that government assistance is considered valid under certain assumptions, how should it be designed to be most effective from the individual's point of view, having regard to the need to protect the agricultural economy from trade-distorting effects? What should be the goals?

At the minimum, four criteria are seen as critical in treading the fine line between meeting domestic and international requirements; assistance must:

- reduce variability and risk;
- weigh universality versus targeted programs;
- maintain production neutrality; and
- assess separate versus amalgamated approach to risk management.

Most existing programs have concentrated on reducing some aspect of **income variability or risk.** Agricultural income risks arise from variability in prices and yields. The problem of dealing with these uncontrollable factors is that assistance may reduce risk but when it masks market signals, it may retard necessary structural change or innovation. The tendency of these risks to affect large numbers of producers adds to the complication of devising programs that will aid the individual producer without being too costly.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Universality has always been controversial, as it assumes the right of every farmer to receive some benefit based on participation rather than on financial need. Those who benefit under universal farm schemes, however, may in fact be richer than average, experiencing little or no economic losses. Financial participation may automatically ensure payment or may do so only if need is also present; either case may attract criticism.

The least distorting way to support farm incomes is to make payments to farmers independent of the level of production, thereby guarding **production neutrality.** Such payments would not affect production or consumption and would therefore not impinge on international trade. Farmers could still choose to raise their overall income by increasing production or by choosing to produce value-added commodities. The program would be neutral to any such management decision since support would be based on the difference between past and current performance. The individual would remain free to try whatever combination of farming production, marketing or management seemed appropriate for the circumstances.(10)

In practice, a distortion-free method of making direct payments is extremely difficult to design; most transfers have some effect on output, since they influence decisions about whether to enter or leave the industry, about work or leisure, and about saving, investment and consumption. Hence, the challenge becomes one of finding an income transfer mechanism which is less distorting than those currently used and yet meets national objectives of maintaining farm income.(11)

The general consensus at this time appears to be that programs should concentrate on the specific situation of the economic unit in agriculture rather than on the more traditional commodity approach, whereby a number of programs operate - sometimes at odds - to correct

---

(10) Finkle and Furtan (1988), p. 13.

(11) The International Agricultural Trade Research Consortium, Designing Acceptable Agricultural Policies, Summary Report presented at Symposium, Annapolis, Maryland, 19-20 August 1988, p. 4.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

problem areas. It has been suggested that **an amalgamated approach** having a single safety net program could fill the needs covered by the present diverse programs. Is this feasible? What elements would such a program need to contain in order to provide protection that would match or improve upon that in existing programs?

NEW DIRECTIONS

A. Adapting Existing Policies

Several existing programs will be described since one of the options under consideration is to adapt existing programs or amalgamate them.

The **Western Grain Stabilization Program** (WGSP), which covers a basket of closely-related commodities, has been in place since 1976 as a measure to stabilize the incomes of grain farmers in times of low returns. Producers contribute 4% of annual eligible grain sales and the federal government contributes 6% to a fund which pays producers when aggregate income falls below the preceding five-year average. Over the entire period of the program, the WGSP has returned $8 for every dollar of eligible levy paid into the program.(12) Almost $1.4 billion was paid out in 1986-87, and $950 million in 1987-88.

Changes to the program in 1988 increased the number of crops covered, raised the levy rates, allowed reinstatement without penalty, and changed the formula for setting future producer levy rates. To hold these rates within a range of 2% to 4%, the federal government announced in December 1987 a $750 million write-down of the accumulated deficit of $1.5 billion. The National Grains Bureau reports that participation in the program has risen from 85% to 92% since the changes to the Act were made in August of 1988.

Despite these changes, it is not clear that the program could remain actuarily sound in the face of payouts typical of the past

---

(12) Canada West Foundation (1988), p. 20.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

three years. More financial involvement on the part of the provinces has been suggested, as has the merging of this program with crop insurance to raise the level of risk coverage. Premiums could vary to match coverage, and payments could be based either on the average cost of production or on net income over the previous three to five years, rather than on the present acreage basis.(13)

Other suggestions would incorporate into the plan annual deficiency payments and payments to compensate for the end, as of 1 August 1988, of the two-price wheat system. (Payments of $87 million in 1988-89 compensated grain farmers who received the export price for the loss of the higher domestic price.(14))

Crop insurance provides protection against losses from crop failures resulting from weather and other natural hazards. Since 1959, this federal-provincial program has operated on a cost-shared basis. Payments to the prairie provinces reached $279 million in the 1987-88 crop year, partly as a result of the widespread drought in that region, and rose to $309 million in the 1988-89 crop year. Coverage is broad, encompassing 87 crops across the country. The advent of crop disasters over several years has led to a call for better coverage and improved protection, most likely to be achieved through higher premiums and more provincial involvement.(15) In response to the disastrous effects of the 1984 and 1985 droughts, a multi-year provision has already been added but more improvements are forecast. Crop insurance has been under review for the last several years by both levels of government, with the aim of forestalling the need for ad hoc payments for crop losses. In the meantime, additional drought payments to livestock and crop producers are becoming the norm. In 1988, special drought assistance of $1 billion was announced, apart from the ad hoc assistance provided to offset unfavourable market conditions.

---

(13) Ibid., p. 22, 34.

(14) Ibid., p. 22.

(15) Saskatchewan Wheat Pool (1988), p. 5.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

In July 1988, federal and provincial ministers approved a set of policy and operational guidelines for future crop insurance. The federal government indicated its willingness to consider improvements to crop insurance legislation, provided the provinces were ready to renegotiate existing cost-sharing arrangements.

Early in 1989, a discussion paper was released to stimulate discussion and seek concurrence on the content and schedule of program and legislative changes. The need for stabilization programs and crop insurance to complement each other was identified. For instance, in the west, crop insurance was integrated into the Western Grain Stabilization Program with the 1988 amendments, whereas this is not the case with the Agricultural Stabilization Act, operative in the east. Another matter was the inconsistency of government subsidization of crop insurance premiums with the GATT negotiations.

Proposed changes which range from altering the regulations to a complete redesign of the program are on the table. Variable level coverage with optional features and administrative improvements are among some of the suggestions. Amendments to federal crop insurance legislation are targeted for the 1990 crop year.(16)

Another support measure is provided in the transporting of grain. Between 1897 and 1983, grain exports were subsidized to the tune of half a cent per tonne per mile. In 1983, steps were taken to bring rail revenues for shipping grain into line with actual costs. Under the **Western Grain Transportation Act**, the federal government pays the annual Crow Benefit to the railways and, through a cost-sharing arrangement with shippers of eligible commodities, shippers pay the first 6% of grain rail costs. Based on an average volume of 31.6 million tonnes in 1987-88, the total federal government share (including inflation) of grain freight costs is estimated at $700 million.(17)

---

(16) Agriculture Canada, Federal-Provincial Crop Insurance Review Discussion Paper Summary, May 1989, p. 1.

(17) Canada West Foundation (1988), p. 21.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

It has been suggested that the increased transportation costs could become part of WGSP calculations, so that reduced income would trigger larger payments from an expanded WGSP.(18) To be equitable, all producers would have to participate, with coverage as provided under the WGSP for both domestic and export-bound grains, oilseeds and special crops. The federal government would pay the Crow Benefit (plus inflation) into the WGSP annually, providing an extra financial source for the financially-troubled fund.(19) A rationalization of crops covered and approaches under the two Acts would be required.

In December 1986, the severity of grain price decreases led the federal government to introduce a temporary measure to relieve depressed prices and offset the export subsidies of other countries. Under the **Special Canadian Grains Program** (SCGP), $1 billion was earmarked to assist farmers affected by low grain prices. A further $1.1 billion was announced in December 1987, 80% of which went to grain producers in the three prairie provinces. Payments were calculated on the basis of seeded acreage of eligible crops and representative regional yields derived from crop insurance data to a maximum of $25,000 per producer. Summerfallow acres were also included when calculating payments for farmers in western Canada.

The disadvantages of this type of ad hoc approach were described in the preceding section. Payments discouraged diversification despite weak grain and oilseeds markets. Despite changes to the 1987-88 program, payments remained unrelated to production losses. There is also a danger that ad hoc approaches can become institutionalized if harsh conditions make it politically unacceptable to discontinue aid. In any case, this type of assistance is not likely to be offered in the future to farmers who opt against crop insurance or WGSP coverage.(20)

---

(18) Saskatchewan Wheat Pool (1988), p. 5.

(19) Canada West Foundation (1988), p. 22.

(20) Ibid., p. 21-22, 24.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

B. Designing Acceptable New Policies

Because of the present emphasis on finding a simplified and internationally acceptable solution, the remainder of this paper concentrates on the suggestions of various groups for replacing existing programs. While existing programs generally reduce income risk and are universal, none of them meets the criterion discussed above of production neutrality, the one that is so crucial in the present multilateral negotiations.

One proposal is that producers would be offered price guarantee contracts for a period of 8 to 10 years. Producers would have individual accounts into which levies would be paid. The program would provide an individual with a **guaranteed support price** for a pre-determined number of tonnes of grain based on the average in a base period indexed for changes in production costs. If the price guarantee were linked to production costs as opposed to market prices, the program would have the potential to introduce long-term price distortion.(21)

Utilizing an Agricultural Stabilization Act (ASA) model to negotiate tripartite agreements for the various commodities has been suggested. Levies would be established for the two levels of government and for producers. Crop insurance indemnities would be eligible for stabilization payments. An increased level of coverage and better protection in prolonged adverse market conditions would be part of the program.(22) While targeting payments to the local mix of crops would be beneficial, stabilizing one commodity rather than a basket of commodities would be less production neutral.(23)

Adhering to this country's preference for stabilizing farm returns would be a proposed **farm net revenue stabilization program** for the

---

(21) Canada, National Grains Bureau, Grain Safety Net Options, Agriculture Canada, December 1988, p. 6.

(22) Ibid., p. 4.

(23) Canada, Natural Grains Bureau, Grain Safety Net Review, Amended Version, May 1989, p. 10.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

livestock and crop sectors rather than for a particular commodity, which has been the historical approach. It would operate like a more broadly-based Western Grain Stabilization Program. If eligibility continued to be tied to production, such a program would not solve the problem of over-production during periods of low market prices.(24)

Unless a separate fund was set up for each farmer, it would not help individual cash flow problems. The government's percentage contribution to this fund would depend upon the amount invested by the individual from his income gains. Payouts to a defined maximum in poor years would be drawn from funds accumulated in good years.

Such an individual approach is being promoted by an industry/government group, Grains 2000, which was asked by the Minister for Grains and Oilseeds to look into income insurance. Grains 2000 published a report, entitled The Road Not Taken, in December 1988.(25) The program proposed by Grains 2000 would replace crop insurance, Western Grain Stabilization and the Crow Benefit, and would be designed similarly to Registered Retirement Savings. Producers would contribute 5% of their gross receipts to an annual limit of $10,000, which would be tax deductible and matched by federal funds. In low income years, the producer could draw on funds accumulated.(26) If the taxpayer had no taxable income, the payout would be equal to the participant's current year contributions. The payout would be the difference between the current year's margin (qualifying sales minus cash costs) and the average of the previous five years' margin. Payouts would be taxable income. Retiring farmers could either be paid one-fifth of the balance in the account each year over a five-year period or the balance accumulated in the fund at retirement could be withdrawn and treated as a tax-free capital gain.(27)

---

(24) Saskatchewan Wheat Pool (1988), p. 7.

(25) Grains 2000, The Road Not Taken: An Opportunity for the Canadian Grains and Meat Industry, December 1988.

(26) Saskatchewan Wheat Pool (1988), p. 7.

(27) Economic Council of Canada, Handling the Risks, Report on the Prairie Grain Economy, Supply and Services Canada, Ottawa, 1988.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Another option being proposed by the National Grains Bureau is a **full cost of production guarantee.** This would apply to each commodity and would include the cost of operator's labour, land, buildings, equipment and interest and all cash costs. Payments would be made whenever the market price was below the cost of production. Government(s) and producer levies would be based on historical price patterns and the current balance in the fund.(28)

In a proposal to stabilize **individual farm gross revenue,** support prices would be established for individual crops as in an ASA approach. Producers would enrol seeded acres, which, when combined with area yields, would provide a gross revenue guarantee for each crop. An aggregate gross revenue guarantee would be reached for each farm from the sum of all crops. If gross value of production fell below the guarantee for the farm, a payout would be triggered. Crop insurance indemnities would be considered income and levy level would depend on crop insurance participation. Because it would depend on farm performance, the program would be better targeted to individual loss.(29)

Another proposal is for a **guaranteed annual income.** If actual farm income fell below a certain defined minimum level, government payments would be triggered. Assuming a fair minimum income could be chosen, this option might still not be attractive to farmers, who see it as a welfare payment. It might prove difficult to choose a level that would help keep in business vulnerable yet viable family farms, but not uneconomic ones.(30) The proposal might target government support where needed but at a low level of net farm income.

A variation on this concept has been suggested by the Economic Council of Canada.(31) In particularly adverse times, should the provincial average farm income drop below a certain defined level (for

---

(28) National Grains Bureau (1989), p. 11.

(29) Ibid., p. 14.

(30) Finkle and Furtan (1988), p. 9.

(31) Economic Council of Canada, Handling the Risks (1988), p. 75.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

example, 80% of the average of the past five years), a special **family income disaster assistance program** could trigger graduated cash relief to families whose total income stayed below the rural poverty line of $14,000.

There is considerable interest in a **net farm income insurance program.** It would cover all commodities but the focus would be on any reductions in net farm income of individual units as a result of prices, drought, flood, or animal disease. The income of farmers would be assured at a given level, based on past economic performance such as average net income over the past five years. The average used in the calculations could be extended to 10 years if the program paid out to a large number of producers in three consecutive years.(32)

Payments would be triggered in any year net income from all farm operations was below 90% of the difference between gross receipts and cash expenses calculated in real terms. The insurance could cover approximately 75% of the loss up to a defined maximum. Cash benefits would be paid out only to those suffering losses, so that with fewer recipients the average payment would tend to be more. This approach would avoid the stigma of a targeted program or a guaranteed annual income and at the same time make more money available to those who needed it than would an aggregate payout program such as the WGSP. Provinces with a less diversified economy, such as Saskatchewan with its dominant grain industry, are thought to do better under an insurance scheme.(33)

Income insurance is based on the concept that risks for individual producers can be pooled, since all insured parties are not likely to suffer losses at the same time or place. This is not true of the agricultural sector, however, where a general decline of income is likely to occur across a whole geographic area or within an entire sector. To discourage short-term coverage related to short-term price conditions, there would probably need to be some controls over entry and exit since a high level of participation would be a prerequisite to making the program viable.

---

(32) Saskatchewan Wheat Pool (1988), p. 7.

(33) Finkle and Furtan (1988), p. 20.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Premiums would need to be high enough to offset the costs of the program. It has been suggested that farmers pay 3% of gross farm receipts as an annual premium, or that premiums could vary to suit the level of coverage desired.(34) The Economic Council advocates a matching contribution by the federal government.(35) Unless governments picked up a share of the costs, there might not be sufficient incentive to join. Then there is the issue of what costs should be included in the program. Should premiums reflect differences in risk? What proportion of the premium could be expected from government if the matching contribution proposal was not implemented?

Some of these questions have been addressed in a U.S. study on income insurance conducted in 1983. A Task Force on Farm Income Protection was mandated by the 1981 U.S. Farm Bill to explore the possibilities of farm income insurance for agricultural producers as an acceptable alternative to existing farm programs. In its report, entitled Farm Income Protection Insurance,(36) the Task Force advised against substitution of farm income insurance for other support programs at that time and advocated a three-year pilot project on income insurance for a selected commodity. This has not taken place, principally because those who favour government assistance prefer price support while those who oppose assistance do not support any form of government intervention. The Task Force determined that, at least initially, in order to maintain an actuarially sound program, federal premium subsidization would be required.

In establishing the basis for payment, the Task Force raised questions about the determination of a normal income. If this were to be determined individually, the farmer's income would be measured against his own past performance, not regional yields or prices. Presumably under this individual approach, it would not be necessary to limit the commodities

---

(34) Ibid., p. 14.

(35) Economic Council of Canada, Handling the Risks, p. 75.

(36) U.S. Congress, Farm Income Protection Insurance Task Force, Farm Income Protection Insurance, A Report to the U.S. Congress, June 1983, Executive Summary, p. iv.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

covered since the farmer would determine the mix most suitable for himself. If his income declined by poor production choices, so would his coverage. Nevertheless, there appears to be a need to build into this program conservation requirements to prevent production of crops unsuited to certain areas or the development of marginal lands.

Although the insurance scheme is not intended to discourage innovation, it could have that effect. Protection of income sufficient to cover only some portion of variable costs would not permit farmers to continue operation while experiencing losses over several years. This might tend to encourage the "tried and true" since there is also the concern that covering all costs might subsidize risk-taking. The program obviously should not compete with existing programs or cost more than any it replaced.

CONCLUSIONS

Looking at the new approaches at present being considered, to what extent do they meet the four criteria outlined above? These are the minimum requirements for a program to be acceptable to GATT objectives.

A **guaranteed support price**, whether on an individual or a tripartite basis, would reduce income variability and risk. In the latter case, it would have the advantage of universality. Its main other advantage would be a control upon production if the target prices were to be linked to reducing present marginal acreage. Commodity price stabilization would not necessarily lead, however, to income support, since stabilization might only assist a portion of the producer's income. Also, because a price program would be commodity-based, it would fail to maintain production neutrality and is consequently not a preferred program within the GATT framework. This is particularly true of any price guarantee linked to cost of production rather than to market prices.

The **farm net revenue stabilization program** aims to replace all existing assistance by one program which would subsidize farm income. Whether implemented on a sectoral or an individual basis, it would be

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

decoupled from any commodity unless eligibility were to be linked to production. The success of this program would depend on its acceptability to farmers and to the Canadian public. One program would be more visible to the Canadian taxpayer who must subsidize the government portion of the program. In turn, this amount would depend on the ability of the farmer to contribute to the fund in profitable times. At the minimum, for the first few years there would likely be a need to continue ad hoc assistance until the fund or funds grew to the extent that they could support any more income downturns in the prairie grain economy. The proposal would depend on tax changes not at present available to any other sector. The tax benefits attached to the program would be advantageous only to those farmers with taxable income.

A program with an **individual farm gross revenue guarantee** would be neutral to grain since all production would be covered. Since payments would be tied to production, the potential for price distortions would exist. The proposal does not consider the impact of costs of production on stability of income.

A **guaranteed annual income** could protect small family farms from bankruptcy and provide support to those farmers who have the most need. This form of assistance would meet the criteria of risk reduction, universality, and production neutrality. Even apart from the fact that the level of assistance would not necessarily be sufficient to help families with severe debt loads, however, this is not a concept that has been accepted at the Canadian societal level, let alone for one sector. Farmers would also likely find it a distasteful form of assistance.

A **farm income insurance program** would reduce risk for the individual who took out the insurance. It would be tailored to meet individual needs. Because cash benefits would be based on the losses in net cash farm income rather than on losses on the sale of particular commodities, the program would remain production neutral. Although this direction offers the potential of simplifying the present assistance regime by replacing existing programs with one program, it could itself also be administratively complex. If government is to be involved, an individual account system would be required to handle each account. If government is

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

not to be involved, costs would likely be prohibitively high for all participants. This approach is the one preferred by those wishing to adhere to GATT objectives.

The dialogue on these options is continuing, with farm leaders having met with government representatives in Winnipeg 25-26 January 1989 to review them. The accord reached at the GATT on 8 April 1989 in Geneva on a price freeze and on work towards subsidy reductions and increased import access is bound to accelerate the pressure on domestic policymakers to find assistance solutions that meet GATT requirements. There also remains an impetus to reduce government expenditures in this area, find equitable solutions and meet sector objectives without major adverse side effects.(37)

In the ongoing review of crop insurance, the emerging concept of a universal base coverage for all producers under a cost-sharing arrangement, and for producer-funded additional coverage, is also being discussed in relation to a grain safety net. While farm sector discussions continue, the outcome awaits the publication of a ministerial agricultural policy review, which, building on the National Agriculture Strategy, is expected to define federal support parameters more explicitly.

BIBLIOGRAPHY

Agriculture Canada. Federal-Provincial Crop Insurance Review, Discussion Paper and Summary. May 1989.

Agriculture Canada. Western Grain Stabilization, Update '88. Winnipeg, Fall 1988.

Canada, First Ministers' Conference, November 1985. Final Report of Working Group on Disaster Relief. August 1986.

Canada, First Ministers' Conference. Ministers Responsible for Agriculture. A National Agricultural Strategy - Report on Challenges Facing Agriculture. 20-21 November 1986.

---

(37) Grains 2000 (1988), p. 150.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Canada, National Grains Bureau. Grain Safety Net Options. Agriculture Canada, December 1988.

Canada, National Grains Bureau. Grain Safety Net Review. Agriculture Canada, May 1989.

Canada, Task Force on Farm Income Support. Draft Report of Working Group 1 on Economic Environment and Outlook. February 1987.

Canada West Foundation. Hard Times, Hard Choices: The Prairie Grain Economy in Transition. September 1988.

Economic Council of Canada. "Conference on Prairie Agriculture - The Future of Prairie Agriculture." Au Courant, Vol. 9, No. 1, 1988.

Economic Council of Canada. Handling the Risks. Report on the Prairie Grain Economy. Supply and Services Canada, Ottawa, November 1988.

Finkle, P. and W. Hartley Furtan. Net Farm Income Insurance: A New Direction for Farm Policy. Paper presented at the Symposium "Decoupling: The Concept and Its Future in Canada." Ottawa, 11-12 February 1988.

Grains 2000. The Road Not Taken: An Opportunity for the Canadian Grains and Meat Industry. December 1988.

International Agricultural Trade Research Consortium. Designing Acceptable Agricultural Policies. Summary Report presented at Symposium, Annapolis, Maryland, 19-20 August 1988.

McCreary, I.L. and W.H. Furtan. "Income Distribution and Agricultural Policies." The Political Economy of Agriculture in Western Canada. ed. by G.S. Basran and D.A. Hay. Garamond Press, Toronto, 1988.

Saskatchewan Wheat Pool. Issues and Options 1988-89. Background Discussion Paper, Fall 1988.

Spriggs, J. and G.C. Van Kooten. "Rationale for Government Intervention in Canadian Agriculture: A Review of Stabilization Programs." Canadian Journal of Agricultural Economics, Vol. 36, No. 1, March 1988.

U.S. Congress, Farm Income Protection Insurance Task Force. Farm Income Protection Insurance. A Report to the U.S. Congress, June 1983.

U.S., Government, Department of Agriculture, Economic Research Service. Government Intervention in Agriculture. Staff Report No. AGES871216 by C.A. Goodloe. Washington, January 1988.

Warley, T.K. Agriculture in Transition: Domestic and International Aspects. Canadian Bankers Association Conference. Toronto, 4-5 November 1987.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Warley, T.K. Summary Statement. Symposium, "Decoupling: The Concept and Its Future in Canada." Ottawa, 11-12 February 1988.

Étude générale

BP-214F

LA POLITIQUE CÉRÉALIÈRE CANADIENNE ET LE GATT

Sonya Dakers
DIVISION DES SCIENCES ET DE LA TECHNOLOGIE

Juillet 1989

Bibliothèque du Parlement
Library of Parliament

Service de recherche

Le Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, il assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les attachés de recherche peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1990

N° de cat. YM32-2/214F

ISBN 0-660-92868-X

THIS DOCUMENT IS ALSO PUBLISHED IN ENGLISH

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

TABLE DES MATIÈRES

Page

LA POLITIQUE CÉRÉALIÈRE CANADIENNE ET SON INFLUENCE..... 1

COMMENT ATTEINDRE LES OBJECTIFS DU GATT?..... 5

LES NOUVELLES ORIENTATIONS..... 8

A. L'adaptation des politiques existantes..... 8
B. L'élaboration de nouvelles politiques acceptables..... 13

CONCLUSION..... 19

BIBLIOGRAPHIE..... 22

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

LA POLITIQUE CÉRÉALIÈRE CANADIENNE ET LE GATT

LA POLITIQUE CÉRÉALIÈRE CANADIENNE ET SON INFLUENCE

La plupart des politiques céréalières canadiennes ont été conçues au début des années 70 pour encourager la production en vue de répondre à des pénuries mondiales d'aliments. Ces politiques demeurent en vigueur même si la production globale d'aliments au cours des années 80 a tendu, dans l'ensemble, à dépasser la consommation(1). À cause de la production et des stocks considérables de céréales partout dans le monde, ainsi que d'une faible demande, on a observé une baisse des prix; ainsi, en termes réels, les prix du blé et de l'orge ont diminué de 58 p. 100 et de 49 p. 100, respectivement, durant la présente décennie(2).

En dépit des indications du marché, les systèmes de soutien des prix, notamment aux États-Unis et dans les pays de la CEE (Communauté économique européenne), ont masqué le besoin de réduire la production. De même, bien que le Canada compte plus sur les programmes de stabilisation du revenu, les paiements d'appoint et l'aide au transport que sur le soutien des prix, les montants versés à ce titre aux producteurs canadiens de céréales et d'oléagineux, qui représentaient en moyenne 4 p. 100 des recettes brutes de 1981 à 1984, en représentaient 37 p. 100 en 1987. Toute baisse notable de la production au Canada peut être attribuée à des causes naturelles.

---

(1) Saskatchewan Wheat Pool, Issues and Options 1988-1989, document de travail, automne 1988, p. 2.

(2) Canada West Foundation, Hard Times, Hard Choices: The Prairie Grain Economy in Transition, septembre 1988, p. 7.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

À l'heure actuelle, le gouvernement canadien doit réévaluer ses politiques intérieures d'aide aux producteurs de céréales en fonction de la situation mondiale et des mesures proposées pour la corriger dans le cadre du GATT (Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce). L'un des principaux objectifs des négociations de l'Uruguay Round est la réforme du commerce des produits agricoles, afin de réduire les distorsions commerciales causées par les subventions à la production et à l'exportation et d'accroître l'accessibilité des produits au moyen de la réduction des barrières tarifaires et non tarifaires. Dans l'ensemble, le gouvernement canadien appuie ces réformes. Étant donné que 80 p. 100 de la production canadienne de céréales est exportée (comparativement à environ 40 p. 100 de la production américaine et 20 p. 100 de celle des pays de la CEE), le Canada est particulièrement vulnérable aux subventions consenties par d'autres pays sur les marchés étrangers où il vend ses céréales. En outre, les pouvoirs publics du Canada n'ont qu'une capacité financière limitée pour faire concurrence aux autres pays en matière de subventions à l'exportation(3).

Le rôle des subventions et leur définition -- qui sont au coeur des négociations du GATT -- donnent lieu à des interrogations quant à l'intervention gouvernementale dans le secteur agricole et à la nature de l'aide visant à compenser les risques au chapitre de la production ou des marchés ainsi que les mauvaises récoltes.

Le problème vient du fait que les producteurs de denrées de base font périodiquement face à des changements incontrôlables et soudains sur le plan des conditions de production, des coûts et des prix du marché. Des mesures d'aide, par exemple le soutien des prix et la stabilisation des revenus, ont été adoptées en vue d'offrir une certaine sécurité aux producteurs, de stabiliser le secteur agricole et alimentaire et de maintenir le revenu des agriculteurs. Le gouvernement du Canada est réfractaire à l'idée de cesser de protéger les agriculteurs contre les risques liés à la production et aux marchés, du moment que son aide ne nuit pas au commerce international, dont notre pays dépend tellement.

---

(3) Ibid., p. 3.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Étant donné que les forces du marché continueront de dicter l'orientation économique du secteur agricole, les gouvernements ne peuvent espérer modifier cette orientation de façon notable ni changer le cycle économique. Le dilemme demeure entier: le gouvernement peut essayer d'atténuer, dans une certaine mesure, les effets nuisibles des changements survenant sur le marché mais si, en agissant ainsi, il retarde ou empêche les réactions aux signaux du marché, cette décision est-elle souhaitable à long terme? De même, lorsqu'on a conçu des programmes d'aide visant à assurer la stabilité du revenu des producteurs agricoles, on ne s'est pas beaucoup intéressé aux réactions éventuelles des autres pays ni aux répercussions possibles sur les autres entreprises qui dépendent de la santé économique du secteur agricole dans les Prairies(4).

Les ajustements nécessaires pour que les programmes existants répondent mieux à la compétitivité croissante du marché international et à des conditions climatiques particulièrement difficiles ont fait l'objet de discussions, dans notre pays, pendant la majeure partie des années 80.

Pendant ce temps, à cause de la gravité de la situation dans le secteur des céréales et des oléagineux au cours des trois dernières années, le gouvernement a fourni une aide massive, surtout dans le cadre de programmes spéciaux, à la suite des désastres naturels qui ont frappé les producteurs et de baisses importantes des prix. Les programmes d'aide provisoire, conçus en fonction d'un rétablissement éventuel des prix, se fondent sur l'hypothèse voulant que les mesures prises dépanneront les producteurs jusqu'à ce qu'un meilleur équilibre économique soit atteint. Toutefois, l'aide d'urgence destinée aux producteurs des Prairies qui ont subi une baisse importante de leur revenu ne peut corriger le déséquilibre structurel causé par une capacité de production mondiale trop élevée. D'une part, si un pays comme le Canada réduisait sa production sans que les autres pays emboîtent le pas, il pourrait voir sa part du marché diminuer à

---

(4) Conseil économique du Canada, "Colloque sur l'avenir de l'agriculture des Prairies", Au courant, vol. 9, n° 1, 1988, p. 7.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

long terme(5). D'autre part, si la production est maintenue, les prix ne remonteront pas et le secteur agricole demeurera en difficulté. Même si les ajustements fondamentaux souhaités étaient apportés et si un nouvel équilibre des prix était établi, l'intervention du gouvernement n'aurait pas nécessairement pour effet d'orienter les ressources excédentaires vers des secteurs d'activité productifs(6).

Dans le cadre des programmes spéciaux, le gouvernement donne directement de l'argent aux producteurs agricoles, stimulant ainsi l'économie chancelante des régions rurales. Toutefois, bien qu'il soit possible d'identifier les secteurs les plus durement frappés, il est pratiquement impossible de diriger l'aide vers les agriculteurs ayant subi les pertes les plus lourdes. Les incertitudes quant à l'application des programmes spéciaux ont également pour effet de décourager la planification à long terme. De plus, le recours à ces programmes soumet les ressources financières du gouvernement à des ponctions imprévues(7).

Les programmes spéciaux ne sont pas les seuls à faire l'objet d'un examen sévère. Bon nombre de programmes existants semblent avoir perdu leur utilité. Par exemple, les chercheurs ont constaté que l'un des programmes les plus réussis destinés aux producteurs de grains et d'oléagineux, le Programme de stabilisation concernant le grain de l'Ouest, avait entraîné, sans qu'on le veuille, une augmentation des prix des céréales fourragères dans l'Ouest canadien et, par conséquent, une baisse de la viabilité de la production canadienne de bétail(8).

Chacun des programmes en question a été mis en place pour protéger les producteurs d'une façon ou d'une autre, que ce soit contre les pertes dues aux conditions météorologiques ou contre les variations de

---

(5) P. Finkle et W. Hartley Furtan, Net Far Income Insurance: A New Direction for Farm Policy, document présenté au colloque "Decoupling: The Concept and Its Future in Canada", Ottawa, 11-12 février 1988, p. 3.

(6) Ibid., p. 4.

(7) Canada, Conférence des premiers ministres (novembre 1985), Suivi fédéral-provincial, Rapport final du groupe de travail sur le secours en cas de catastrophe naturelle, août 1986, p. 2.

(8) Conseil économique du Canada, Au courant (1988), p. 7.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

leur revenu. Les conditions de base et le montant des paiements varient d'une région à l'autre et les différents programmes ne sont pas nécessairement intégrés. Il faut que les producteurs se mettent d'accord sur l'opportunité de l'intervention gouvernementale dans les circonstances actuelles; ils doivent également se prononcer sur l'universalité de l'aide offerte par le gouvernement. Faudrait-il remplacer la multitude de programmes agricoles en place au Canada par une seule politique? Est-il possible de concevoir une politique qui réponde aux exigences des régions et des divers produits? Quels sont les critères sur lesquels on devrait se fonder pour décider de la forme de l'aide consentie par le gouvernement fédéral(9)?

Les changements proposés aux programmes nationaux doivent, il va sans dire, être en conformité avec les critères internationaux adoptés au cours des présentes négociations du GATT. Dans la section suivante, nous jetons un coup d'oeil sur ces exigences et nous examinons les changements apportés actuellement aux programmes en place ainsi que les nouveaux programmes proposés.

COMMENT ATTEINDRE LES OBJECTIFS DU GATT?

Un consensus international se dégage sur le fait que le désordre règne dans le domaine du commerce des produits agricoles et que les subventions ont atteint des niveaux inacceptables. On estime que l'aide gouvernementale consentie aux producteurs agricoles du monde entier s'élève à un total de 250 milliards de dollars US par année. À cause de ces problèmes de commerce, aggravés par d'importants déficits budgétaires, les gouvernements sont tentés d'adopter des programmes plus appropriés et moins coûteux, tout en essayant de maintenir le revenu des producteurs agricoles à un niveau acceptable. Il faut que tous les pays concernés réorientent leurs politiques en vue de réduire graduellement toutes les formes de soutien direct et indirect axé sur la production. En outre, il faut prendre de toute urgence des mesures en vue de renforcer la discipline

---

(9) Canada West Foundation (1988), p. 23.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

dans le domaine des pratiques commerciales internationales et d'améliorer l'équilibre sur les marchés des produits agricoles.

Les négociations commerciales multilatérales incitent à un examen des politiques intérieures qui doit porter sur le soutien direct des producteurs agricoles plutôt que sur une aide indirecte consentie par l'intermédiaire des denrées qu'ils produisent. La sécheresse de 1988 a rendu encore plus urgent l'examen des politiques d'aide, a soulevé des interrogations quant à l'utilité des programmes d'aide an cas de désastre et a fait constater la nécessité d'un programme national permanent en la matière.

En supposant que l'aide gouvernementale soit considérée comme utile dans certaines circonstances, comment faudrait-il la concevoir pour qu'elle soit le plus efficace possible du point de vue du producteur, tout en s'assurant qu'elle n'entraîne pas de distorsions du marché qui seraient nuisibles au secteur agricole? Quels devraient être les objectifs visés?

Au moins quatre critères sont considérés comme primordiaux lorsqu'il faut établir la subtile déduction entre les besoins nationaux et les exigences internationales; l'aide doit:

- réduire l'instabilité des revenus et les risques;
- peser le pour et le contre de l'universalité;
- n'avoir aucune influence sur la production; et
- permettre d'évaluer une approche individuelle, par rapport à une approche globale, en ce qui concerne la gestion des risques.

La plupart des programmes existants s'attaquent avant tout à certains aspects de **l'instabilité du revenu ou des risques connexes,** qui dépendent de la variabilité des prix et des rendements. Il n'est pas facile de "jouer" avec ces facteurs incontrôlables; en effet, l'aide fournie peut entraîner une diminution des risques mais, si elle empêche de percevoir les signaux du marché, elle peut retarder l'adoption de changements structurels ou d'innovations nécessaires. Le fait qu'un grand nombre de producteurs agricoles sont soumis aux risques en question ajoute à la difficulté de concevoir des programmes qui aident chaque producteur sans toutefois être trop coûteux.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Le principe de **l'universalité** des programmes est toujours controversé; en effet, il suppose que chaque producteur agricole a droit à une aide en fonction de sa participation plutôt que de ses besoins financiers. En fait, il arrive que des bénéficiaires des programmes universels d'aide aux producteurs agricoles soient plus riches que la moyenne et n'aient éprouvé que des pertes financières peu importantes ou même nulles. La participation financière peut donner lieu automatiquement à un paiement ou n'y donner droit qu'en cas de besoin; l'une et l'autre formules peuvent donner prise à la critique.

La méthode de soutien du revenu agricole ayant le moins d'effets perturbateurs consiste à verser des prestations aux producteurs agricoles sans tenir compte du niveau de leur production, de façon à n'exercer **aucune influence sur la production.** Cette forme d'aide n'aurait pas d'incidence sur la production ni sur la consommation et, de ce fait, n'influerait pas sur le commerce international. Les agriculteurs pourraient toujours décider d'accroître leur revenu global en augmentant leur production ou en produisant des denrées de valeur supérieure. Le programme n'aurait pas d'influence sur leurs décisions de gestion étant donné que l'aide fournie serait fondée sur l'écart entre le rendement antérieur et le rendement actuel. Le producteur serait libre de choisir la combinaison de production, de commercialisation et de gestion qu'il jugerait appropriée, compte tenu des circonstances(10).

En pratique, il est extrêmement difficile de concevoir un programme d'aide directe qui n'ait aucun effet perturbateur; la plupart des programmes de paiements de transfert ont des répercussions sur la production, étant donné qu'ils influent sur les décisions prises pour ce qui est d'ouvrir ou de fermer une entreprise agricole ainsi qu'en matière de travail, de loisirs, d'économies, d'investissement ou de consommation. Ainsi, le problème consiste à mettre sur pied un mécanisme de transfert des revenus dont les incidences soient moins perturbatrices que celles des

---

(10) Finkle et Furtan (1988), p. 13.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

programmes actuels et qui permette quand même de réaliser les objectifs nationaux concernant le maintien du revenu agricole(11).

Pour le moment, on semble s'accorder à dire que les programmes devraient se concentrer sur la situation particulière de chaque unité économique du secteur agricole plutôt que d'être axés sur les produits (ce qui fait qu'un certain nombre de programmes -- parfois incompatibles -- sont mis en oeuvre en vue de corriger divers problèmes). On a proposé l'adoption d'une **approche globale**, c'est-à dire la mise en place d'un programme de protection unique qui répondrait aux besoins que les divers programmes actuels essaient de combler. Est-ce possible? Quels éléments un tel programme devrait-il comprendre pour assurer un niveau de protection équivalent ou supérieur à celui des programmes existants?

LES NOUVELLES ORIENTATIONS

A. L'adaptation des politiques existantes

Nous allons maintenant décrire plusieurs programmes existants, puisque l'une des solutions proposées consiste à adapter les programmes en place ou à les fusionner.

Le **Programme de stabilisation concernant le grain de l'Ouest**, qui englobe un éventail de produits étroitement apparentés, a été mis en place en 1976 afin de stabiliser le revenu des producteurs de céréales dans les années difficiles. La contribution des producteurs correspond à 4 p. 100 des ventes annuelles de céréales admissibles et celle du gouvernement fédéral est de 6 p. 100; l'argent est versé dans un fonds qui sert à payer les agriculteurs lorsque leur revenu global est inférieur au revenu moyen des cinq années précédentes. Depuis que le programme est en place, le fonds a versé huit dollars pour chaque dollar contribué par les producteurs(12). Près de 1,4 milliard de dollars ont été payés en 1986-1987, et 950 millions l'ont été en 1987-1988.

---

(11) The International Agricultural Trade Research Consortium, Designing Acceptable Agricultural Policies, rapport sommaire présenté à un colloque, Annapolis (Maryland), 19-20 août 1988, p. 4.

(12) Canada West Foundation (1988), p. 20.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Des changements ont été apportés au programme en 1988: augmentation du nombre de cultures couvertes, hausse des taux de contribution, possibilité de se réinscrire sans être pénalisé, et modification de la formule de calcul des taux de contribution des producteurs. Pour que ces taux se maintiennent entre 2 et 4 p. 100, le gouvernement fédéral a annoncé en décembre 1987 qu'il annulait la moitié du déficit accumulé de 1,5 milliard de dollars. Le Bureau national des grains a signalé que le taux de participation au programme est passé de 85 à 92 p. 100 depuis que la Loi de stabilisation concernant le grain de l'Ouest a été modifiée en août 1988.

En dépit des changements apportés, il n'est pas certain que le programme puisse demeurer sûr du point de vue actuariel, compte tenu des versements effectués au cours des trois dernières années. On a proposé d'obtenir une participation financière accrue de la part des provinces et de fusionner ce programme à l'assurance-récolte, de manière à assurer une meilleure couverture des risques. Les primes pourraient varier en fonction de la couverture et les paiements pourraient se fonder soit sur le coût moyen de production, soit sur le revenu net des trois à cinq années précédentes, plutôt que sur la superficie ensemencée, comme c'est le cas actuellement(13).

On a aussi proposé d'incorporer au programme des paiements d'appoint annuels et des paiements visant à compenser l'abandon du système du double prix du blé, le 1er août 1988. (En 1988-1989, le gouvernement a versé 87 millions de dollars aux producteurs qui ont vendu leurs céréales au prix à l'exportation, en compensation des pertes subies parce qu'ils n'ont pu les vendre au prix du marché intérieur, qui était plus élevé(14).)

L'assurance-récolte protège les producteurs agricoles contre les pertes résultant de mauvaises récoltes provoquées par des conditions météorologiques défavorables et d'autres causes naturelles. Depuis 1959, les gouvernements fédéral et provinciaux partagent les frais de ce programme. Les paiements versés aux producteurs des Prairies durant la campagne

---

(13) Ibid., p. 22 et 34.

(14) Ibid., p. 22.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

agricole 1987-1988 ont atteint 279 millions de dollars, en partie à cause de la sécheresse qui a frappé cette région, et ils sont passés à 309 millions de dollars durant la campagne agricole 1988-1989. Le programme d'assurance-récolte couvre 87 cultures pratiquées au Canada. À cause des très mauvaises récoltes obtenues pendant plusieurs années, on a demandé une meilleure couverture et une protection accrue; pour cela, il faudra fort probablement augmenter les primes et obtenir une participation accrue des provinces(15). À la suite des sécheresses de 1984 et de 1985, qui ont eu des répercussions désastreuses, on a inclus dans le régime des dispositions applicables sur plusieurs années, mais on prévoit d'y apporter d'autres améliorations. Les deux ordres de gouvernement étudient le régime d'assurance-récolte depuis plusieurs années pour faire en sorte qu'il ne soit plus nécessaire d'avoir recours à des programmes d'aide spéciaux lorsque des récoltes sont perdues. Entre-temps, il est devenu pratique courante de verser des paiements additionnels aux éleveurs de bétail et aux producteurs agricoles, à cause des sécheresses. En 1988, une aide spéciale d'un milliard de dollars a été annoncée à la suite de la sécheresse, en plus de l'aide spéciale visant à compenser les conditions défavorables du marché.

En juillet 1988, les ministres fédéral et provinciaux ont approuvé une série de politiques et de lignes directrices opérationnelles applicables au futur régime d'assurance-récolte. Le gouvernement fédéral a fait part de son désir d'améliorer les mesures législatives sur l'assurance-récolte, à la condition que les provinces acceptent de renégocier les arrangements en place concernant le partage des frais.

Au début de 1989, un document de travail a été produit afin de stimuler le débat et de recueillir l'accord des intéressés quant aux dispositions du programme, à son calendrier et aux mesures législatives le concernant. On s'accorde à dire que les programmes de stabilisation et le régime d'assurance-récolte doivent se compléter. Par exemple, à la suite des modifications apportées en 1988, le régime d'assurance-récolte en vigueur dans l'Ouest a été intégré au Programme de stabilisation concernant le grain de l'Ouest, mais ce n'est pas le cas dans l'Est du pays, où

---

(15) Saskatchewan Wheat Pool (1988), p. 5.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

s'applique la Loi sur la stabilisation des prix agricoles. Une autre question à l'étude est celle du subventionnement des primes d'assurance-récolte par l'État, pratique qui n'est pas conforme aux objectifs des négociations du GATT.

Les changements proposés sont nombreux, depuis la modification des règlements jusqu'à la reformulation complète du programme. On propose notamment des niveaux de couverture variables et des options facultatives ainsi que des améliorations de nature administrative. On prévoit que les modifications aux mesures législatives fédérales sur l'assurance-récolte entreront en vigueur pour la campagne agricole de 1990(16).

Le gouvernement accorde également son appui dans le domaine du transport des céréales. Entre 1897 et 1983, les exportations de céréales ont été subventionnées à un taux d'un demi-cent la tonne par mille parcouru. En 1983, le gouvernement a pris des mesures pour que les revenus que les compagnies ferroviaires tirent du transport des céréales correspondent davantage aux coûts réels. Aux termes de la **Loi sur le transport du grain de l'Ouest**, le gouvernement fédéral verse des subventions annuelles (dites du Nid-de-Corbeau) aux compagnies de chemins de fer et, suivant une entente sur le partage des frais conclue avec les expéditeurs des marchandises admissibles, ceux-ci assument les premiers 6. p. 100 des frais de transport des céréales par voie ferrée. En fonction d'une quantité moyenne de 31,6 millions de tonnes en 1987-1988, la contribution totale du gouvernement fédéral (compte tenu de l'inflation) au chapitre du transport des céréales est évaluée à 700 millions de dollars(17).

On a proposé d'inclure les frais de transport additionnels dans le calcul de l'aide consentie dans le cadre du Programme de stabilisation concernant le grain de l'Ouest, de façon à compenser la baisse de revenu des agriculteurs par une aide accrue en vertu de ce programme élargi(18). Pour que le programme soit équitable, tous les producteurs

---

(16) Agriculture Canada, Examen fédéral-provincial de l'assurance-récolte: documents de travail: résumé, mai 1989, p. 1.

(17) Canada West Foundation (1988), p. 21.

(18) Saskatchewan Wheat Pool (1988), p. 5.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

devraient y participer; il devrait s'appliquer aux céréales, aux oléagineux et aux cultures spéciales destinés au marché intérieur et à l'exportation. Chaque année, le gouvernement fédéral verserait les subventions du Nid-de-Corbeau (indexées en fonction de l'inflation) dans le fonds du programme, assurant ainsi des rentrées additionnelles pour le fonds en difficulté financière(19). Il faudrait rationaliser la couverture des diverses cultures et les méthodes appliquées en vertu des deux lois en cause.

En décembre 1986, la forte diminution des prix des céréales a contraint le gouvernement fédéral à adopter une mesure temporaire en vue de remédier à la baisse des prix et de compenser les subventions à l'exportation des autres pays. Dans le cadre du **Programme spécial canadien pour les grains**, le gouvernement fédéral a affecté 1 milliard de dollars à l'aide aux producteurs agricoles touchés par la baisse des prix des céréales. En décembre 1987, le gouvernement a annoncé qu'il affectait 1,1 milliard de dollars de plus au programme, dont 80 p. 100 ont été remis aux producteurs céréaliers des trois provinces des Prairies. Le montant des paiements a été établi d'après la superficie des terres ensemencées en cultures admissibles et les rendements régionaux représentatifs tirés des données de l'assurance-récolte; le paiement maximal était de 25 000 $ par producteur. Les terres en jachère ont également été prises en compte pour le calcul des paiements versés aux agriculteurs de l'Ouest canadien.

Nous avons décrit les inconvénients des mesures spéciales de ce genre dans la section précédente. À cause des paiements qu'ils touchent, les producteurs ne sont pas intéressés à diversifier leurs cultures, même si les marchés des céréales et des oléagineux sont chancelants. Malgré les changements apportés au programme en 1987-1988, les paiements ne sont toujours pas établis en fonction des pertes au niveau de la production. En outre, il est possible que les programmes d'aide spéciaux deviennent "permanents" si, à cause de conditions difficiles, il est inacceptable sur le plan politique de mettre un terme à l'aide offerte. Dans tous les cas, ce type d'aide ne sera vraisemblablement pas offert, à l'avenir, aux

---

(19) Canada West Foundation (1988), p. 22.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

producteurs agricoles qui ne contribuent pas à l'assurance-récolte ou au Programme de stabilisation concernant le grain de l'Ouest(20).

B. L'élaboration de nouvelles politiques acceptables

Puisque l'on cherche actuellement une solution plus simple et acceptable à l'échelon international, nous exposons dans le reste du présent document les mesures proposées par divers groupes pour remplacer les programmes existants. En règle générale, les programmes en place permettent de réduire les risques de diminution du revenu et ils sont universels, mais aucun d'entre eux ne satisfait au critère d'absence d'influence sur la production dont il a déjà été question, qui revêt une très grande importance dans le cadre des négociations multilatérales actuelles.

On a proposé d'offrir aux producteurs agricoles des contrats garantissant les prix pendant une période de huit à dix ans. Les producteurs auraient des comptes individuels dans lesquels des contributions seraient versées. Ce programme offrirait à l'agriculteur un **prix de soutien garanti** pour un nombre déterminé de tonnes de céréales; ce prix serait fixé d'après le prix moyen pendant une période donnée, compte tenu des changements dans les coûts de production. Si le prix de soutien garanti était lié aux coûts de production plutôt qu'aux prix du marché, le programme pourrait donner lieu à des distorsions à long terme au niveau des prix(21).

On a également proposé de prendre modèle sur la Loi sur la stabilisation des prix agricoles pour la négociation d'ententes tripartites portant sur divers produits. Les deux ordres de gouvernement et les producteurs verseraient des contributions. On tiendrait compte des indemnités de l'assurance-récolte dans le calcul des paiements de stabilisation. Le programme assurerait une meilleure couverture et une protection accrue lorsque les conditions du marché seraient difficiles pendant de

---

(20) Ibid., p. 21-22, 24.

(21) Bureau national des grains, Exposé d'options concernant la protection du revenu des céréaliculteurs, Agriculture Canada, décembre 1988, p. 7.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

longues périodes(22). Il serait avantageux de fixer les paiements en fonction des diverses cultures pratiquées localement, mais le fait de stabiliser le prix d'un produit, plutôt que d'un ensemble de produits, aurait une influence plus grande sur la production(23).

Étant donné que, au Canada, on préfère stabiliser les revenus agricoles, on a proposé un **programme de stabilisation du revenu agricole net** pour les éleveurs et les agriculteurs, destiné à remplacer les mécanismes de stabilisation du prix de produits particuliers qu'on utilisait jusqu'ici. Ce programme ressemblerait au Programme de stabilisation concernant le grain de l'Ouest, mais il aurait un champ d'application plus étendu. Cependant, si l'admissibilité demeurait liée à la production, ce programme ne réglerait pas le problème de la surproduction lorsque les prix du marché sont faibles(24).

Le programme ne serait d'aucune utilité pour régler les problèmes financiers des agriculteurs à moins qu'un fonds distinct ne soit établi pour chaque producteur agricole. La contribution du gouvernement au fonds serait établie en proportion du montant versé par le producteur. Les paiements versés les mauvaises années, dont le maximum serait fixé à l'avance, seraient puisés à même l'argent placé dans le fonds pendant les bonnes années.

Une telle approche individuelle est préconisée par le groupe de travail Grains 2000, qui se compose de représentants de l'industrie et du gouvernement et que le ministre responsable des céréales et des oléagineux a chargé d'examiner la possibilité de créer un régime d'assurance-revenu. Le groupe a publié un rapport, intitulé L'autre voie, en décembre 1988(25). Le programme qu'il propose remplacerait l'assurance-récolte, le Programme de stabilisation concernant le grain de l'Ouest et les subventions du Nid-de-Corbeau; ce programme serait conçu sur le modèle des

---

(22) Ibid., p. 5.

(23) Bureau national des grains, Examen des programmes de protection du revenu des céréaliculteurs, juillet 1989, p. 14.

(24) Saskatchewan Wheat Pool (1988), p. 7.

(25) Groupe de travail Grains 2000, L'autre voie: une occasion offerte au secteur canadien des céréales et des oléagineux, décembre 1988.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

régimes enregistrés d'épargne-retraite. Chaque producteur verserait dans un compte 5 p. 100 de ses rentrées brutes, jusqu'à concurrence de 10 000 $ par année, et cette somme serait déductible d'impôt; la contribution du gouvernement fédéral serait égale au montant versé par le producteur. Lorsque le producteur connaîtrait une mauvaise année, il pourrait puiser dans son compte(26). Lorsque son revenu ne serait pas suffisant pour être imposable, le producteur toucherait un montant égal aux contributions faites pendant l'année en cours. Le montant versé correspondrait à la différence entre la marge pour l'année en cours (les ventes admissibles moins les coûts en espèces) et la moyenne des marges établies pour les cinq années précédentes. Les versements seraient considérés comme un revenu imposable. Les agriculteurs qui prennent leur retraite auraient le choix entre toucher un cinquième du solde du compte chaque année pendant cinq ans ou bien retirer en entier le solde du compte, lequel serait considéré comme un gain de capital non imposable(27).

Une autre solution proposée par le Bureau national des grains consiste à **garantir le coût complet de production.** Cette garantie s'appliquerait à chaque produit; seraient inclus les frais de main-d'oeuvre, le coût des terres, des bâtiments et de l'équipement, les frais d'intérêt ainsi que tous les coûts en espèces. Des paiements seraient effectués lorsque le prix du marché serait inférieur au coût de production. Les contributions du producteur et des pouvoirs publics seraient établies d'après l'évolution antérieure des prix et le solde du fonds(28).

Selon le programme proposé de stabilisation du **revenu agricole brut individuel,** on fixerait un prix de soutien pour chaque culture, suivant le modèle de la Loi sur la stabilisation des prix agricoles. Les producteurs feraient connaître la superficie des terres ensemencées, et les rendements locaux permettraient de calculer le revenu brut garanti pour

---

(26) Saskatchewan Wheat Pool (1988), p. 7.

(27) Conseil économique du Canada, Maîtriser les risques: un rapport sur le secteur céréalier des Prairies, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1988.

(28) Bureau national des grains (1989), p. 34.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

chaque culture. On obtiendrait le revenu brut garanti pour l'ensemble de l'exploitation en additionnant le montant calculé pour chaque culture. Le producteur aurait droit à une indemnité lorsque la valeur brute de la production serait inférieure au revenu brut garanti de l'exploitation. Les sommes touchées au titre de l'assurance-récolte seraient considérées comme un revenu et le montant des contributions serait établi en fonction de la participation au régime d'assurance-récolte. Étant donné que ce programme serait basé sur le rendement de l'exploitation agricole, il permettrait mieux que les programmes actuels de compenser les pertes subies par chaque producteur(29).

On a également proposé un système de **revenu annuel garanti.** Le gouvernement viendrait en aide au producteur lorsque le revenu réel de l'exploitation agricole serait inférieur à un certain minimum établi. En supposant qu'il soit possible de fixer un revenu minimum équitable, cette solution pourrait quand même ne pas plaire aux agriculteurs, qui y verraient une forme d'aide sociale. Il pourrait être difficile d'établir un revenu minimum qui permettrait aux entreprises agricoles familiales vulnérables mais viables, mais non aux fermes non rentables, de rester en affaires(30). Cette solution pourrait permettre au gouvernement d'accorder son aide aux exploitations qui en ont véritablement besoin, mais leur revenu net devrait être peu élevé.

Le Conseil économique du Canada a proposé une variante de cette dernière solution(31). Lorsque la situation est particulièrement défavorable, s'il arrivait que le revenu moyen des entreprises agricoles d'une province soit inférieur à un montant déterminé (par exemple 80 p. 100 de la moyenne des cinq années précédentes), le gouvernement pourrait, dans le cadre d'un programme spécial de soutien du revenu familial en cas de catastrophe, offrir une aide financière aux familles dont le revenu total serait inférieur au seuil de la pauvreté en milieu rural (14 000 $).

---

(29) Ibid., p. 35-38.

(30) Finkle et Furtan (1988), p. 9.

(31) Conseil économique du Canada, Maîtriser les risques (1988), p. 86.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Un **régime d'assurance du revenu agricole net** suscite beaucoup d'intérêt. Ce régime couvrirait tous les produits mais serait axé sur la diminution du revenu net de chaque ferme à la suite d'une baisse des prix, d'une sécheresse, d'inondations ou de maladies du bétail. Le revenu des agriculteurs serait assuré jusqu'à un niveau donné compte tenu de leur rendement économique antérieur, par exemple leur revenu net moyen au cours des cinq années précédentes. La période utilisée pour les calculs pourrait être prolongée jusqu'à dix ans si un grand nombre de producteurs touchaient des indemnités du régime pendant trois années consécutives(32).

Les paiements seraient versés lorsque le revenu annuel net tiré de toutes les activités agricoles serait inférieur à 90 p. 100 de la différence entre les rentrées brutes et les dépenses en espèces calculées en termes réels. L'assurance pourrait couvrir environ 75 p. 100 des pertes, jusqu'à un maximum établi. Seuls les producteurs qui subissent des pertes auraient droit à une indemnité; comme le nombre de bénéficiaires serait moins élevé, le montant des paiements serait plus considérable. On éviterait ainsi les programmes destinés à des groupes précis et les programmes de revenu annuel garanti, qui sont mal vus, tout en fournissant aux producteurs qui en ont réellement besoin une aide qui serait supérieure à celle offerte dans le cadre des programmes d'aide globale comme le Programme de stabilisation concernant le grain de l'Ouest. On pense qu'un régime d'assurance serait préférable dans les provinces dont l'économie est peu diversifiée, par exemple la Saskatchewan, où l'industrie céréalière occupe une place dominante(33).

L'assurance-revenu se fonde sur le principe qu'il est possible de mettre en commun les risques de producteurs individuels puisqu'il y a peu de chances que toutes les parties assurées subissent des pertes en même temps ou au même endroit. Mais ce n'est pas le cas dans le domaine agricole; en effet, tous les agriculteurs d'une région géographique ou d'un secteur donné peuvent subir une baisse de revenu. Afin d'éviter que les producteurs prennent des assurances à court terme en réponse à la situation immédiate des prix sur le marché, il faudrait probablement mettre en place

---

(32) Saskatchewan Wheat Pool (1988), p. 7.

(33) Finkle et Furtan (1988), p. 20.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

des mesures de contrôle des inscriptions et des retraits puisqu'un niveau de participation élevé serait essentiel à la viabilité du programme.

Les primes devraient être suffisamment élevées pour compenser les coûts du régime. On a proposé que la prime annuelle des agriculteurs soit égale à 3 p. 100 des rentrées brutes de leur entreprise, ou encore qu'elle varie suivant le niveau de couverture désiré(34). Le Conseil économique du Canada voudrait que le gouvernement fédéral verse au régime une contribution égale à celle des agriculteurs(35). À moins que les gouvernements n'assument une partie des coûts, il se pourrait que les agriculteurs ne soient pas intéressés à contribuer au programme. Mais il reste à déterminer les coûts qu'il faudrait inclure dans le régime. Devrait-on établir les primes en fonction des risques? Quelle serait la contribution du gouvernement si le principe des contributions égales n'était pas retenu?

Quelques-unes de ces questions ont été examinées dans le cadre d'une étude sur l'assurance-revenu effectuée aux États-Unis en 1983. Un groupe de travail sur la protection du revenu des agriculteurs a été formé en vertu du U.S. Farm Bill de 1981 avec pour mandat d'examiner la possibilité de créer un régime d'assurance-revenu pour les producteurs agricoles, en remplacement des programmes agricoles existants. Dans son rapport, intitulé Farm Income Protection Insurance(36), le groupe de travail a déconseillé de remplacer, pour le moment, les autres programmes d'aide par l'assurance-revenu agricole et il a recommandé de mettre en oeuvre, dans le cadre d'un projet pilote d'une durée de trois ans, un régime d'assurance-revenu applicable à un produit donné. On n'a pas donné suite à cette recommandation, surtout parce que les partisans des programmes d'aide gouvernementaux préfèrent le soutien des prix tandis que ceux qui s'y opposent n'appuient aucune forme d'intervention de l'État. Le groupe de travail a établi que, du moins au début, il fallait que le

---

(34) Ibid., p. 14.

(35) Conseil économique du Canada, Maîtriser les risques, p. 85.

(36) États-Unis, Congrès, Farm Income Protection Insurance Task Force, Farm Income Protection Insurance, rapport au Congrès américain, juin 1983, résumé, p. iv.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

gouvernement fédéral subventionne les primes pour que le programme soit sûr du point de vue actuariel.

Pour ce qui est des paiements, le groupe de travail s'est interrogé sur le mode de détermination du revenu "normal". Si ce revenu était établi individuellement, il faudrait tenir compte du rendement passé de chaque producteur et non pas des rendements régionaux ou des prix. Il ne serait probablement pas nécessaire, suivant cette méthode, de limiter l'éventail des produits couverts puisqu'il incomberait au producteur de choisir les produits qui lui conviennent le mieux. Si son revenu baissait à la suite de mauvaises décisions de production, il en irait de même pour la couverture de l'assurance. Néanmoins, il semble nécessaire d'inclure dans ce programme des exigences en matière de conservation pour empêcher les agriculteurs de cultiver des produits qui ne conviennent pas à certains secteurs ou pour prévenir l'exploitation de terres à faible rendement.

Même si ce n'est pas l'effet recherché, il est possible qu'un tel régime d'assurance incite les agriculteurs à ne pas essayer de nouvelles cultures. Un programme de protection du revenu qui ne couvrirait qu'une certaine portion des frais variables ne permettrait pas aux agriculteurs de continuer à exploiter leur ferme à perte pendant plusieurs années; les agriculteurs pourraient donc être tentés de cultiver uniquement les produits qui ont fait leurs preuves. Par contre, il se pourrait également qu'ils soient tentés de prendre des risques si tous les frais étaient couverts. Évidemment, le programme ne devrait pas faire concurrence aux programmes existants ni être plus coûteux que ceux qu'il remplace.

CONCLUSION

Dans quelle mesure les nouvelles solutions proposées satisfont-elles aux quatre critères énoncés plus haut? Il s'agit là des exigences minimales qu'un programme doit respecter pour être conforme aux objectifs du GATT.

Un **prix de soutien garanti** permettrait de réduire les fluctuations du revenu et les risques connexes. Il pourrait être assuré

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

sur une base individuelle ou tripartite; dans ce dernier cas, cette solution aurait l'avantage de l'universalité. Son autre grand avantage serait d'assurer le contrôle de la production si les prix cibles étaient liés à une diminution de la superficie des terres à faible rendement en exploitation. Cependant, la stabilisation des prix des produits n'assurerait pas nécessairement un revenu garanti pour l'agriculteur, puisqu'elle ne l'aiderait qu'en partie à accroître son revenu. En outre, puisqu'il serait fondé sur les produits, un programme de prix de soutien garanti influerait sur la production et, par conséquent, il ne saurait être recommandé eu égard aux objectifs du GATT, surtout s'il était lié aux coûts de production plutôt qu'aux prix du marché.

Le **programme de stabilisation du revenu agricole net** vise à remplacer tous les programmes d'aide existants par un seul programme de subventionnement du revenu agricole. Qu'il soit appliqué par secteur ou individuellement, ce programme n'aurait aucun lien avec un produit, quel qu'il soit, à moins que l'admissibilité au programme ne soit liée à la production. Pour qu'un programme de ce genre réussisse, il faudrait que les agriculteurs et le public canadien l'acceptent. Le contribuable, qui doit payer la portion de son coût assumée par le gouvernement, serait davantage conscient des dépenses à ce chapitre si un seul programme était appliqué. Par contre, le financement du programme dépendrait de la capacité des agriculteurs de cotiser au fonds lorsque leur entreprise est rentable. Au moins pendant les quelques premières années, le gouvernement devrait probablement continuer d'accorder une aide spéciale jusqu'à ce que le ou les fonds constitués soient suffisants pour venir en aide aux producteurs de céréales des Prairies qui subiraient de nouvelles baisses de leur revenu. La mise en oeuvre du programme nécessiterait des changements fiscaux qui, pour le moment, ne s'appliquent à aucun autre secteur de l'économie. Seuls les agriculteurs ayant un revenu imposable profiteraient des avantages fiscaux liés au programme.

Un programme de **garantie du revenu agricole brut individuel** n'aurait pas d'influence sur la production céréalière étant donné que toutes les cultures seraient couvertes. Puisque les paiements seraient fonction de la production, une distorsion des prix serait possible. Le

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

programme proposé ne tient pas compte des répercussions des coûts de production sur la stabilité du revenu.

Un programme de **revenu annuel garanti** pourrait protéger de la faillite les petites entreprises agricoles familiales et aider les agriculteurs qui en ont le plus besoin. Cette forme d'aide satisferait aux critères de réduction des risques, d'universalité et d'absence d'influence sur la production. Même si l'on fait abstraction du fait que l'aide ne serait pas nécessairement suffisante pour soulager les familles aux prises avec des dettes importantes, ce genre de programme n'est pas accepté par les Canadiens, encore moins lorsqu'il est destiné à un seul secteur. En outre, les agriculteurs n'aimeraient probablement pas cette forme d'aide.

Un **programme d'assurance du revenu agricole** permettrait aux assurés de réduire leurs risques. Le programme serait conçu de manière à répondre aux besoins de chacun. Étant donné que le montant des indemnités serait calculé d'après les pertes au niveau du revenu agricole net en espèces et non d'après les pertes sur les ventes d'un produit donné, le programme n'aurait pas d'influence sur la production. Cette solution permettrait de simplifier le système d'aide actuel en remplaçant les programmes existants par un seul programme, mais son application pourrait se révéler complexe sur le plan administratif. Si le gouvernement participait au programme, il faudrait mettre en place un système de comptes individuels pour les assurés. Par contre, si le gouvernement n'y contribuait pas, les frais seraient probablement trop élevés pour les participants. Cette solution a la faveur de ceux qui désirent respecter les objectifs du GATT.

Le débat sur les différentes solutions proposées se poursuit; les dirigeants du secteur agricole ont rencontré des représentants du gouvernement à Winnipeg, les 25 et 26 janvier 1989, pour examiner ces propositions. L'entente convenue aux négociations du GATT le 8 avril 1989, à Genève, concernant un gel des prix et l'adoption de mesures en vue de réduire les subventions et d'assurer un meilleur accès aux importations, aura sans doute pour effet une augmentation des pressions exercées sur les responsables canadiens pour qu'ils élaborent des programmes d'aide répondant aux exigences du GATT. En outre, il faut réduire les dépenses du

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

gouvernement dans ce domaine, trouver des solutions équitables et atteindre les objectifs du secteur sans provoquer d'effets secondaires négatifs importants(37).

Pendant que se poursuit l'examen du programme d'assurance-récolte, on étudie également, au chapitre de la protection de l'industrie céréalière, le principe nouveau d'une couverture de base universelle pour tous les producteurs, en vertu d'une entente de partage des coûts, et d'une couverture additionnelle financée par les agriculteurs. Les discussions se poursuivent mais elles n'aboutiront qu'avec la publication d'un examen ministériel de la politique agricole fondé sur la Stratégie agricole nationale, qui devrait définir en termes plus clairs les paramètres de l'aide offerte par le gouvernement fédéral dans le domaine de l'agriculture.

BIBLIOGRAPHIE

Agriculture Canada. Examen fédéral-provincial de l'assurance-récolte: document de travail: résumé. Mai 1989.

Agriculture Canada. Western Grain Stabilization, Update '88. Winnipeg, automne 1988.

Bureau national des grains. Exposé d'options concernant la protection du revenu des céréaliculteurs. Agriculture Canada, décembre 1988.

Bureau national des grains. Examen des programmes de protection du revenu des céréaliculteurs. Agriculture Canada, juillet 1989.

Canada, Conférence des premiers ministres (novembre 1985), Suivi fédéral-provincial. Rapport final du groupe de travail sur le secours en cas de catastrophe naturelle. Août 1986.

Canada, ministres responsables de l'Agriculture. Une stratégie agricole nationale; rapport sur les défis de l'agriculture. Conférence annuelle des premiers ministres, Vancouver, 20-21 novembre 1986.

Canada, Task Force on Farm Income Support. Draft Report of Working Group 1 on Economic Environment and Outlook. Février 1987.

Canada West Foundation. Hard Times, Hard Choices: The Prairie Grain Economy in Transition. Septembre 1988.

---

(37) Groupe de travail Grains 2000 (1988), p. 162-163.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Conseil économique du Canada. "Colloque sur l'avenir de l'agriculture des Prairies". Au courant, vol. 9, n° 1, 1988.

Conseil économique du Canada. Maîtriser les risques: un rapport sur le secteur céréalier des Prairies. Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, novembre 1988.

États-Unis, Congrès, Farm Income Protection Insurance Task Force. Farm Income Protection Insurance. Rapport du Congrès américain, juin 1983.

États-Unis, département de l'Agriculture, Economic Research Service. Government Intervention in Agriculture. Staff Report No. AGES871216, par C.A. Goodloe. Washington, janvier 1988.

Finkle, P. et W. Hartley Furtan. Net Farm Income Insurance: A New Direction for Farm Policy. Document présenté au symposium "Decoupling: The Concept and Its Future in Canada", Ottawa, 11-12 février 1988.

Groupe de travail Grains 2000. L'autre voie: une occasion offerte au secteur canadien des céréales et des oléagineux. Décembre 1988.

International Agricultural Trade Research Consortium. Designing Acceptable Agricultural Policies. Rapport sommaire présenté à un colloque, Annapolis (Maryland), 19-20 août 1988.

McCreary, I.L. et W.H. Furtan. "Income Distribution and Agricultural Policies". The Political Economy of Agriculture in Western Canada. G.S. Basran et D.A. Hay (éd.). Toronto, Garamond Press, 1988.

Saskatchewan Wheat Pool. Issues and Options 1988-89. Document de travail, automne 1988.

Spriggs, J. et G.C. Van Kooten. "Rationale for Government Intervention in Canadian Agriculture: A Review of Stabilization Programs". Revue canadienne d'économie rurale, vol. 36, n° 1, mars 1988.

Warley. T.K. Agriculture in Transition: Domestic and International Aspects. Document présenté à la Conférence de l'Association des banquiers canadiens, Toronto, 4-5 novembre 1987.

Warley, T.K. Summary Statement. Document présenté au symposium "Decoupling: The Concept and Its Future in Canada", Ottawa, 11-12 février 1988.